

多维视角下的新公共治理

翟文康¹ 韩兆柱²

(1. 厦门大学 公共事务学院 福建 厦门 361005; 2. 燕山大学 公共管理学院 河北 秦皇岛 066004)

[摘 要]新公共治理是应对 21 世纪公共服务提供主体日益多元和政策制定过程日益复杂的现实应运而生的。为了充分反映和把握公共政策实施及公共服务提供的各种现实,各国学者纷纷从不同角度提出了公共治理的新方案,形成了以英国史蒂芬·奥斯本为代表的“服务主导逻辑”视角、美国道格拉斯·摩根为代表的“制度中心”视角、丹麦雅各布·托弗林为代表的“政治—行政”系统模型分析视角、瑞典维克托·佩斯托夫为代表的“共同生产”视角以及范式变迁视角。多维视角既是全面解读新公共治理的一个途径,也标志着新公共治理正在全球公共行政领域掀起第三次浪潮,新公共治理的先进思想也值得我国借鉴。

[关键词]新公共治理; 服务主导逻辑; 制度中心; 共同生产

[中图分类号]D035 [文献标识码]A [文章编号]1003-7608(2017)07-0052-07

DOI:10.16133/j.cnki.xxlt.2017.07.009

2016 年第四期《公共行政评论》(*Public Administration Review*)杂志刊发了关于新公共治理研究的专刊征稿启事,征稿主题为“新公共治理需要新的公共伦理精神吗?”^[1]这是公共行政权威杂志首次以新公共治理为主题刊发的征稿启事,标志着新公共治理进入公共行政研究的主流领域。这也从侧面反映了新公共治理还很年轻,需要学者的讨论与争辩。笔者根据国外研究新公共治理的文献分析发现,新公共治理正走向一种全球化的研究趋势,英国、美国、丹麦、瑞典和中国等国家的学者都从理论与实践的角度论述过新公共治理,有的学者认为我们正在进入新公共治理时代。笔者从国内外学者的研究文献中,梳理出新公共治理的五大研究视角,即“服务主导逻辑”视角、“制度中心”视角、“政治—行政”系统模型分析视角、“共同生产”视角和范式变迁视角,通过研究旨在尽可能地展现新公共治理的全貌,以便其更好发展。

一、“服务主导逻辑”视角下的新公共治理

英国爱丁堡大学史蒂芬·奥斯本(Stephen P Osborne)在 2006 年《公共管理评论》(*Public Management Review* PMR)的一次编辑会上正式提出了“新公共治

理”^[2]。他将(传统)公共行政、新公共管理和新公共治理视作公共政策实施与公共服务提供的三种不同“体制”(regimes)。进入 21 世纪,面对公共政策执行日益复杂、公共服务供给主体日益多元化的现状,传统公共行政与新公共管理难以适应并逐渐失效,在这种日益复杂的背景下,作为公共管理者的我们需要寻找一种更新的体制,即面向 21 世纪的新公共治理^[3]。新公共治理抓住了 21 世纪国家在一个多组织和多元的复杂性中公共政策执行和公共服务提供的现实^[4],它既是应对 21 世纪公共政策实施与公共服务提供日益复杂、多元和碎片化特征的一个产物,也是对这种特征的一种回应。奥斯本的主要思想是实现公共服务组织的“产品主导逻辑”向“服务主导逻辑”、内部效率向外部效益关注的两大转变。奥斯本创新性地提出公共服务是整合的系统,而非孤立的产品,它不仅包括公共部门、私人部门、第三部门等公共服务组织,还包括服务的使用者及其家庭、地方社区、软硬技术条件以及资本基础。在对公共服务新的解读下,他提出了公共服务供给的服务主导逻辑,认为这种逻辑有以下三个特征:(1)服务主导逻辑是不同于产品主导逻辑的,产品是具体的,服务是无形的。产品

[收稿日期]2017-05-15

[基金项目]本文为国家社会科学基金一般项目“京津冀生态治理中的府际关系研究:基于整体性治理的分析框架”(16BZZ076)的阶段性成果

[作者简介]1. 翟文康(1993—),男,湖北枣阳人,厦门大学公共事务学院行政管理专业硕士研究生;2. 韩兆柱(1965—),男,河南沈丘人,燕山大学公共管理学院教授,燕山大学公共治理研究所主任。

主导逻辑是关于将原材料生产出有价值的商品,包含所有权的转换,而服务主导逻辑是关于无形利益生产、交易的活动或过程,但不涉及所有权的转让。(2)生产的产品和服务背后的逻辑是不同的,前者的生产、销售和消费是各自发生的,而就服务来说,生产和消费是同时发生的。(3)不同逻辑下,产品的使用者与服务使用者的性质是不同的,产品主导逻辑下,主体是分开的,分别为生产者、消费者,服务主导逻辑下,都是共同生产者,体现了一种参与性^[5]。这意味着公共服务的运作不仅仅是一种与其目标相关的有效设计,而且是一种服务使用者的主观体验。“成功的公共服务管理不只是有效地设计公共服务,它还需要对使用者进行治理并作出回应,并且训练和激励工作人员以便与使用者积极互动”^[6]。为了实现服务主导的逻辑,奥斯本探索出了公共服务供给的四个方法,即战略取向、公共服务市场化、共同生产、运作管理。

以“服务主导逻辑”为核心的新公共治理的提出,是史蒂芬·奥斯本将其任职经历与学术研究相结合的结果,他用学者的视角去关注英国公共服务供给的现状与问题,并通过认真的思考、严密的论证提出了“服务主导逻辑”的公共服务供给理念,他认为公共服务是一个系统,是服务主导而非产品主导。

二、“制度中心”视角下的新公共治理

2014年,道格拉斯·摩根(Douglas F. Morgan)和布莱恩·库克(Brian J. Cook)出版了《新公共治理:以制度为中心的视角》一书。该书分为三部分:第一部分分析了理论建构的任务与框架背景,讨论了公共行政学中宪法、价值、制度和历史的影响,这部分作者被称为“宪政学派”。第二部分关注地方政府中递送民主及其实现的问题。宪法基础、公民能力、社区参与、整合管理、领导、环境治理等问题被探讨,这部分的焦点在于,跨组织、跨辖区、跨部门边界的合作不只是政策执行与服务提供的问题,还涉及地方政治过程与政策形成。第三部分强调培训现在和未来公共行政领导者的需要,以促进民主治理。该书的主要目的是探讨碎片化、不确定性时代的公共行政新模式——新公共治理——的问题。该书深入地分析了新公共治理的理论问题和图景,它的主要贡献就是将新公共治理概念化、理论化^[7]。

摩根认为,“‘制度为中心’是一种将那些维护政治系统多元价值的法治原则、程序、权威结构考虑在内的途径”^[8]。新公共治理强调在公共部门、非营利部门和私人部门共同参与的公共服务供给中引入合作途径的重要性。摩根在讨论新公共治理兴起时认为,它不同于工具理性的新公共管理,强调信任、合法性基础,具有以

下三个特征:(1)以价值为中心,它认为政府的目标是促进更广泛意义的公共利益,新公共治理旨在提升政府创造的公共价值,而不只在于提升效率、效益和回应性。(2)新公共治理强调政府流程的建立,以促进广泛的利益相关者之间可实现的协议的产生,“因为新公共治理将政治视为间接的政治性表达,是公认为有价值的集体决定偏好的一种表达”^[9]。(3)新公共治理将公共利益的创造当作公共部门、私人部分和非营利部门共同生产的过程,政府的角色并不只是简单地规制、分配或再分配公共利益,而且作为催化剂促进与私人和非营利部门再创造和最大化公共利益^[10]。在对公共行政人员的要求方面,新公共治理需要那些能够熟练地参与到价值仲裁的行政人员;价值的仲裁使得政治性工作成为新公共治理的核心;公共行政人员从事新公共治理工作应该将既定的政治制度基础视作指导他们的政治原则和价值的主要来源,而非科学管理的一般原则;在这个权力分享的世界,新公共治理需要培养有领导能力的公共领导者,这样能够成功地运转传统的权威结构,以帮助确保民主责任和尊重由美国宪政系统创造的法治边界。

Stephanie P. Newbold将治理定义为“能够使政府在美国宪法设立的界限内存在和运作的历史、政治、制度、法律、宪法基础”^[11],他认为之前对新公共治理的研究忽视了法治和民主—宪政的规范价值在指导公共治理过程方面的重要性。在公共行政的研究和实践中,他指出宪法途径在以下四个方面有助于新公共治理:(1)通过提高公民素养。对公民素养的关注对新公共治理来说非常有意义,因为新公共治理运动预先假设了更多有教养的公民参与。(2)通过保持部门界限和问责制。自从新公共治理的施行依靠政府、非营利部门和私营部门的合作以来,宪法层面的视角对于维持组织边界的划分和责任就相当重要了。首先,关键的民主价值成为公共部门管理的重要组成部分,民主价值也成为形成新公共治理的治理过程和产出的重要因素。其次,法治是如何影响公共组织执行政策,法规或规章的性质对于保持民主治理过程是至关重要的。(3)通过保持宪法价值并在管理实践中贯彻它们,包括“公务员在公共项目管理中角色的重要性,公共服务与项目管理如何可能推动民主治理进程,具体的国家可以依靠其公共机构来促进自由、平等、正当程序、公平、正义等方面”^[12]。(4)通过提出和阐明新公共治理的规范议程。如果民主—宪法的标准、价值和法治是新公共治理争论的焦点,那么它将使参与者考虑如何把法律框架与美国宪法体系的指导原则应用到塑造新公共治理旨在改善公共管理过程、公共部门组织和公共物品与服务的递送等行动上来。制

度中心途径要求我们将管理框架下的效率、效益观扩展到囊括政治效率和政治效益的政治内涵^[13]。

总之,“制度中心”视角的新公共治理强调治理结构、过程的创新是在政治价值的指导下进行的,这些政治价值能够维持合法性、权利,同时,新公共治理的使命也应当是创造公共价值。这表明,在价值取向上,新公共治理是工具理性与价值理性的融合。

三、“政治—行政”系统模型分析视角下的新公共治理

(一) 新公共治理的分析框架

雅各布·托弗林(Jacob Torfing)、彼得·特里安塔菲尤(Peter Triantafillou)提出了一个帮助我们理解当下治理变迁的范围和对政治与行政系统影响的概念分析框架,即用政治—行政系统模型来分析新公共治理的关键要素。托弗林指出,随着新公共治理改革的推进,我们并没有找到一个支持新公共治理的相适应的理论框架,为了更深入地发展新公共治理的概念,托弗林吸收了奥斯本的观点,并采用修正后的戴维·伊斯顿的政治系统分析模型^[14]作为分析工具来描述公共治理的变迁、新公共治理的关键要素及其与传统公共行政、新公共管理的不同。

托弗林并没有将政治系统视作接收输入并生产输出的黑箱,而是利用伊斯顿的“内输入”(withinput)概念来打开黑箱^[15]。这就使得政治—行政系统的构成要素变成了四个:输入(input)、内输入(withinput)、输出(output)和反馈(feedback)构建了新的分析框架(见图1)。

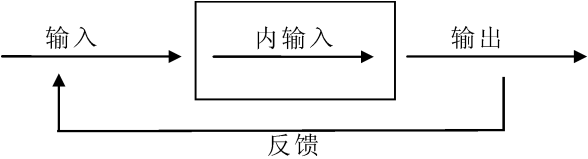


图1 政治—行政系统模型

资料来源: Jacob Torfing ,Peter Triantafillou. What ' s In A Name? Grasping New Public Governance As A Political - Administrative System[J]. International Review of Public Administration 2013 ,18(2):9~25

在这个分析框架中,输入、内输入、输出和反馈都有不同的要素:(1)输入的是需求、支持和动员资源;(2)内输入的产生涉及决策过程的制度塑造,它来源于公共决策过程中的角色、价值、规范和程序;(3)输出是以政策、管制和公共服务等形式来实现;(4)反馈的是在规范标准基础上的结果评估。我们将这四个要素视作政治—行政系统模型的一般意义要素,但在传统公共行政、新公共管理和新公共治理理论指导下的四个要素是不一样的(见表1)。在新公共治理理念下,输入被理解为在公共与私人行动者持续对话中扩大授权参与的场

所或范围,虽然传统公共行政和新公共管理中重要的要素保留下来(定期的立法议会投票和系统性用户调查),但新公共治理提供了更直接形式的公民参与,超越了由利益集团推动的狭隘利益,“公民参与更重要的是在公共治理的合作生产中动员私人资源、能力和思想为了提高它输入和输出的合法性”^[16]。在新公共治理理念下,为了解决复杂的政策问题和打破政策僵局,治理过程(内输入)是合作而非竞争。新公共治理是为了增进多层级的公共部门之间的协调,并通过网络结构、伙伴关系来促进公共利益与私人利益相关者的互动,这样的合作能够交换公共部门和私人部门的资源与思想,从而提高效益和改善民主治理,而进一步的目标是促进相互学习,建立共同所有的创新的解决方案。在新公共治理理念下,输出不仅包括公共服务的供给、禁令、许可和权威裁决,还涉及治理新工具的配置,目的是提高私人部门利益相关者解决问题的能力,他们要么参与了调节自律,要么参与了公共解决方案的合作生产。新公共治理下的反馈机制不仅包括宪法和政治责任,而且包括各种各样考虑到多种标准和纵向、横向的问责程序。

表1 传统公共行政、新公共管理与新公共治理的政治系统

	输入	内输入	输出	反馈
传统公共行政	投票和压力集团	官僚制: 公众根据专业标准	权威的基于规则的监管,旨在确保公平的供给驱动的服务	定期选举和宪法责任
新公共管理	投票和用户满意与选择	战略绩效管理 and 准市场: 公共对私人	放松规制和旨在确保效率和用户满意的需求驱动的服务	绩效评估和通过竞争获得支持
新公共治理	投票和在持续的对话中将公共与私人行动者聚合在一起的场域	合作: 在不同的层次、部门、行动者(公共和私人)之间	新工具: 在公共问题解决和服务生产中授权与参与的利益相关者使用的新工具	多种责任形式: 基于各种标准协调的组织学习

资料来源: Jacob Torfing ,Peter Triantafillou. What ' s In A Name? Grasping New Public Governance As A Political - Administrative System[J]. International Review of Public Administration 2013 ,18(2):9~25

详尽的政治—行政系统模型能够让我们识别和描述新公共治理的构成要素,即授权参与、多主体合作、政府新工具和多种形式的责任。新公共治理的关键要素并非孤立,而是相辅相成,构成了一个或多或少连贯的治理模式。因此,公民的授权参与和私人部门利益相关

者为以合作互动为基础的公共治理提供了可能性条件,问题的解决和服务的提供都是由公共部门、私人部门的参与者通过合作治理实现的。

(二) 新公共治理带来的挑战

托弗林改进了伊斯顿的政治系统分析模型而构建了政治—行政系统模型来分析新公共治理的构成要素以及展现在问题解决、服务供给方面发挥作用的过程。托弗林非常理性、辩证地看待新公共治理,他承认新公共治理在改善政策制定和服务供给方面具有一定的潜力,但它并不是灵丹妙药,它很可能会对公共管理带来一些挑战,所以,托弗林以政治—行政系统模型来分析这些挑战:(1)在输入环节,第一个挑战是如何解决公民或组织利益相关者不能或不愿意进行合作的问题;第二个挑战是如何处理不平等的参与问题。新公共治理实质上是建立在公共行政官员、公民和私人利益相关者积极主动地参与政策制定和服务递送的假设基础上的,在这种情况下,如果这些主体不愿意或没有能力参与治理过程,整个合作活动或服务供给就无法开展,新公共治理从开始就失败了。(2)在内输入环节,合作过程并没有被更有策略的、更强有力的公共机构所主导和决定,特殊政策领域的不同行政层级的合作面临着行政责任依赖层级命令的挑战。(3)在输出环节,第一个挑战是问题和令人满意的行为是由谁来决定的,他们应该怎么做?第二个挑战是一旦这个问题和令人满意的行为形式被决定了,我们怎样来提高解决问题的能力 and 影响行为改变?(4)在反馈环节,政策制定者和公共管理者需要同意一些给定账目的指标和标准,它们必须由参与组织学习的人们来满足,这个挑战就是需要找到一个合适的水平的特异性的标准。第二个挑战是多种形式的标准可能导致政府负担过重。

总之,托弗林不仅重视新公共治理的积极作用,还注意到它所带来的风险,提出要认真审视新公共治理的作用,“批判性地评估新公共治理是否有助于有效生产和用民主、创新的方法来解决问题,其也敏锐地发觉到新公共治理改革所带来的挑战与问题,针对如何解决新公共治理在未来所带来的问题,利用不同的元治理工具是值得我们深入研究的”^[17]。更重要的是,面对这些新公共治理所带来的挑战,托弗林还在新公共治理中引入“元治理”的概念,以应对新公共治理的内在缺陷或带来的挑战。我们要检验新公共治理的社会、政治和行为支持与驱动力量,新公共治理的跨国差异性图景应当被描绘出来,并试图去解释这种差异性存在的制度和结构的路径依赖,要评估传统公共行政、新公共管理和新公共治理的冲突和协同效应,并探讨政治权利策略和实用性

在不同治理模型的选择所带来的影响。

四、“共同生产”视角下的新公共治理

“共同生产”的概念已经存在几十年,近年,它又复兴了,公共管理的研究日益关注公共服务提供中的公民和第三部门的作用,而共同生产的概念为这一研究提供了非常重要的视角。关于共同生产研究再次兴起的背景,维克托·佩斯托夫(Victor Pestoff)指出,当下许多欧洲国家正在寻找促使公民参与社会服务供给和治理的新方式,这是因为欧洲面临着人口压力、各级政府民主赤字越来越大、公共财政的紧缩特别是全球金融危机使其更严重^[18],以及信息技术的发展对传统供给方式带来挑战。为了回应这些挑战,公共服务的供给方式需要创新,特别是需要摆脱新公共管理的理念,从而在新公共治理理念下来创新服务。

关于共同生产,佩斯托夫认为,“共同生产(co-production)是新公共治理中最核心的观点,它是指公共服务中更好的公民参与和第三部门供给”^[19]。他采用了罗杰·帕克(Roger B. Parks)关于“共同生产”的定义,即“社会中为了交换而生产的个人或团体是……那些他们所提供的物品和服务的正式生产者(regular producers)。然而,活跃在正式生产者角色外围的个体消费者或消费团体可能有助于他们所消费的物品和服务的生产。在这种情况下,他们是作为消费的生产者(consumer producers)……共同生产是公共服务代理人 and 公民为推进公共服务供给而相结合的生产活动”^[20]。也就是说,共同生产是由公共服务机构和作为服务对象的个人、组织为提高服务的质量而进行的联合行动。那么参与共同生产的那些个体或组织是谁?早期一般将那些参与共同生产的非正式生产者称作消费者、公民、志愿者或非政府伙伴,共同生产者(co-producer)除公共服务组织中正式的生产者外,还包括公共服务组织外的个人,即被服务对象或消费者。实际上,共同生产者不只是消费者,还包括其他各种各样类型的角色,我们需要按照一定的方式,如他们的规模和影响、法律地位等来对其进行分类。约翰·阿尔福德(John Alford)根据其在生产过程中所担负的角色,将共同生产者分为消费者、供给者、合作伙伴三种类型^[21]。沃伦(Warren)和佩斯托夫指出,共同生产能够为公民的参与减少费用、提供更高的服务质量和更多的机会^[22]。共同生产是能够提高公共服务数量和质量的工具,共同生产也影响了服务递送的性质,它有利于使用者对服务更加满意。在服务递送中,使用者的更充分参与可以达到更高水平的满意度,是因为更好的“道德所有权”(moral ownership)和为个人需求量身定做的服务。更广泛地说,它允许市场进入公

共服务领域。瓦姆斯塔德(Vamstad) 通过研究瑞士的儿童照料案例发现,“在顾客和职员眼中 相对于专业化市政服务 共同生产能够提供 ‘更好的质量’(better quality)”。他还认为,共同生产是一个能够实现公共管理目标的有前途的方法”^[23]。共同生产被认为是一个替代性方案:在公共服务的生产和供给中,我们为公民开发的一个新方法,是一种存在于公民与国家间的基于信任、真正道德标准和责任的新关系。总之,共同生产为公共服务供给带来了新的面貌,有助于服务提供的效率提高和质量改善,有助于强化公共服务领域的民主与责任意识。

共同生产是新公共治理的关键要素,是区别于新公共管理职业化生产公共服务的一种创新。共同生产视角下的新公共治理是强调一种治理的方式,将公共服务递送民主转化为行动,这是公共服务专业生产者与使用者在服务提供环节的互动过程,在这一过程中如何实现具体的共同生产,如何处理好共同生产者之间的关系,将是未来需要研究的课题。

五、范式变迁视角下的新公共治理

范式(paradigm) 一词由库恩(Kuhn) 提出,他认为,“范式代表着一个特定共同体成员所共有的信念、价值、技术等构成的整体,与此同时,范式可以被当作模型和范例,以取代明确的规则作为常规科学中其他谜题解答的基础”^[24]。聚焦于公共行政学科领域,有学者从范式变迁的视角论述新公共治理出现的合理性。史蒂芬·奥斯本认为新公共管理是传统公共行政向新公共治理转型的一个短暂阶段^[25]。徐润雅等(2015) 从公共行政学理论范式转型的角度探讨了新公共治理的概念、特征、贡献及其对我国的启示,他们认为新公共治理是公共行政学的第三次浪潮。进入 21 世纪,公共行政学者更加关注“新公共治理”理论范式,它超越了传统公共行政与新公共管理。他们认为新公共治理具有以下六个特征:(1) 强调权力的分散;(2) 强调政府的合作,政府是治理主体中的一个合作者;(3) 形成一个复杂的网络;(4) 治理网络是基于资源的交换;(5) 治理网络依赖于契约的信任和稳定;(6) 重视社会公共组织的作用。新公共治理的产生也对公共行政领域做出了贡献,改变了公共行政传统的研究视角、建立了开放的公共服务网络、提供了一个新的政府管理实践模型、为公共行政领域的研究和实践输入了多元的治理理论^[26]。包国宪(2013、2015) 从绩效管理的角度提出公共行政学的五种范式,即前古典国家建构、传统公共行政、新公共管理、新公共治理和以公共价值为基础的绩效治理,他认为新公共治理从开放的系统理论中吸取了大量知识,特别关

注制度及外部环境的压力,这种压力既能给处在多元系统中的公共政策实施和公共服务提供动力,又能施以限制。新公共治理的核心资源分配机制是组织间网络,其责任需要通过组织间或人际层面的协商来共同承担^[27]。他认为新公共治理范式下的绩效管理中,公民参与被突出强调。政府绩效需要从一个政治系统的有机整体视角来看待,在这个有机整体中,公共部门、私人部门和非营利部门共同工作来创造公共利益^[28]。

范式变迁视角下的新公共治理是超越了传统公共行政、新公共管理的一种治理变革。笔者认为他们将新公共治理称作一种新范式,是强调新公共治理的创新性,并非指科学或学科范式转型,而是一种在理论层面上创新的小范式,以此从公共行政学演进的历史视角来审视新公共治理的起源背景和理论优越性,给予其合法性地位。如表 2 所示,新公共治理在理论基础、国家特点、关注焦点、强调重点、组织结构、治理机制、服务系统、价值基础、公民角色等方面是超越传统公共行政与新公共管理的,公共行政学的理论范式实现转型是对现实世界的思考与反思,也是对先前理论的批判与重建,从而诞生了新公共治理,一个更加能够合理解释和适应现实新情况、更加具有前沿性的理论。

表 2 传统公共行政、新公共管理与新公共治理的比较

	传统公共行政	新公共管理	新公共治理
理论基础	政治科学与公共政策	公共选择理论与管理科学	制度与网络理论
国家特点	单一集权型	管理型	治理主体多元化、政策制定复杂化
关注焦点	政治系统	组织内管理	组织及其所处环境
强调重点	政策制定、执行	服务输入、输出	服务过程和结果
组织结构	官僚制	市场制	合作网络
治理机制	等级制	市场、古典和新古典	网络、信任和关系契约
服务系统	封闭	开放理性	开放自然
价值基础	公共部门精神	竞争和市场	价值是分散和相互竞争的
公民角色	纳税人	顾客	共同生产者

资料来源:根据 Stephen P. Osborne(2010) ,Fredrika Wiesel、Sven Modell(2014) ^[29] ,Xu Runya、Sun Qigui、Si Wei(2015) ,竺乾威(2016) 的研究成果整理而成

六、评价与启示

新公共治理已经发展了十年,在这十年中,它的发

展趋势是朝向全球化的,在公共行政学领域掀起了全球范围中的第三次浪潮,这是因为在全球范围内的公共事务领域都出现了一些新情况,而新公共治理“是治理理论在不断适应当代社会环境和公共价值的基础上产生的治理理念、方式各异的新型治理模式”^[30]。随着公民社会的发展,非营利组织、社区力量变得强大,有能力有意愿参与公共服务管理中。正如新公共管理在面临财政危机、信任危机、管理危机和工商管理技术更优的情况下引入市场力量,新公共治理是将社会力量引入公共管理中,政府与非营利组织、公民进行协同治理,共同生产公共服务。在这种情况下,西方学者提出新公共治理,它呈现出一些新的特征:(1)治理主体的多元化、环境的复杂化;(2)新公共治理追求的是公共价值的创造,而不仅仅是经济、效率、效益;(3)产品主导逻辑转向服务主导逻辑;(4)注重引入社会组织力量,改竞争为合作,进行共同生产;(5)公共服务是一个整合的系统,包括公共服务组织、服务使用者、软硬技术条件及资本基础。新公共治理的出现是一种理念创新与治理方式创新,“服务主导”逻辑、“制度中心”“共同生产”等理念将深入人心,改变了传统的公共管理思维,在公共服务递送中,供给的不是产品,而是服务。在实践中,新公共治理也得到了一定程度的理论检验,特别是在社会采购^[31]、服务创新^[32]、高等教育^[33]等方面。但是,新公共治理正是因为其“新”,学界对于新公共治理的理论体系尚未达成共识,存在多维视角、众说纷纭的情况。这说明新公共治理理论还不够成熟,需要学者们在理论上继续争鸣和探索。因此,构建新公共治理系统的理论体系、统一新公共治理未来的研究议程、形成新公共治理共同的话语体系,成为学界需要解决的迫在眉睫的问题,以改变碎片化的研究现状,将分散的一家之言整合为学界话语。

新公共治理的提出席卷的是全球公共管理领域,笔者认为这将是继新公共管理运动之后的新一轮全球化浪潮。在本文中,笔者从五个角度论述了新公共治理的全貌,对于我国公共管理,特别是政府治理而言,我们应当借鉴新公共治理的以下几个方面。在理念上,我们应当倡导“服务主导逻辑”,以服务主导为逻辑点,去构建我国的公共服务系统,服务主导更加体现使用者的满意度主导,这将更新我国公共服务理论与实务界对公共服务供给的认识,在服务主导逻辑下,更加注重服务递送的质量与满意度。在目标上,以制度为中心的新公共治理强调公共价值的实现。新公共治理兼顾效率与公平,是工具理性与价值理性的融合体现。在我国的公共管理实践中,公共管理者不再是依照规程办事、维持组织

运转,而是战略家,他们的目标是创造公共价值,这将革新我国公共管理人员的使命与职能,由关注效率转向创造公共价值。在治理方式上,新公共治理的共同生产实质上是职业化生产者与使用者共同参与生产的过程,这是公共服务供给过程的一种创新,有助于我国公共服务质量的提升。在结构上,我们可以用系统的视角审视公共服务生产过程,公共资源输入、产出公共服务、满意度反馈给公共服务生产者,这是一个系统循环的过程,值得我国公共服务供给过程借鉴。

[参 考 文 献]

- [1] Gjalte de Graaf, Michael Macaulay. Symposium on Does a New Public Governance Demand New Public Ethics? [J]. Public Administration Review, 2016, 76 (4): 689.
- [2] 敬义嘉,李丹瑶. 访爱丁堡大学史蒂芬·奥斯本(Stephen P Osborne)教授[J]. 复旦公共行政评论, 2014, (1): 236~245.
- [3] Stephen P. Osborne. The New Public Governance? [J]. Public Management Review, 2006, 8(3): 377~387.
- [4] Stephen P. Osborne. The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance [M]. London: Routledge, 2010: 6~7.
- [5] Stephen P. Osborne, Zoe Radnor, Greta Nasi. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service - Dominant Approach [J]. American Review of Public Administration, 2012, 43(2): 135~158.
- [6] 竺乾威. 新公共治理: 新的治理模式? [J]. 中国行政管理, 2016, (7): 132~139.
- [7] Yijia Jing. New Public Governance: A Regime - Centered Perspective [J]. International Review of Public Administration, 2015, 20(3): 325~327.
- [8] [10] [13] Douglas F. Morgan, Brian J. Cook. New Public Governance: A Regime - Centered Perspective [M]. New York: Routledge, 2015: 315, 5~6, 614.
- [9] O'Flynn, Janine. From New Public Management to Public Value: Paradigm Change and Managerial Implications [J]. Australian Journal of Public Administration, 2007, 66(3): 175~205.
- [11] Newbold, Stephanie P., Larry D. Terry. From New Public Management to New Democratic Governance: Leadership Opportunities and Challenges [A]. In Innovations in Public Leadership Development, Ricardo S. Morse and Terry F. Buss [M]. New York: M. E. Sharpe, 2008: 34.

- [12]Morgan ,Douglas F. ,Richard T. Green ,Craig W. Shinn and Kent S. Robinson. Foundations of Public Service (Second Edition) [M]. New York: M. E. Sharpe 2013: 16.
- [14] David Easton. A Systems Analysis of Political Life [M]. New York: Wiley ,1965: 32.
- [15]David Easton. A Framework for Political Analysis [M]. NJ: Prentice Hall ,1965: 114 ~ 115.
- [16]Chris Skelcher ,Jacob Torfing. Improving Democratic Governance Through Institutional Design: Civic Participation and Democratic Ownership In Europe [J]. Regulation&Governance 2010 ,4(1) : 71 ~ 91.
- [17]Jacob Torfing ,Peter Triantafillou. What ' s In A Name? Grasping New Public Governance As A Political – Administrative System [J]. International Review of Public Administration 2013 ,18(2) : 9 ~ 25.
- [18] [19] [23] Victor Pestoff ,Taco Brandsen ,Bram Verschuere. New Public Governance ,the Third Sector and Co – Production [M]. New York: Routledge ,2012: 13、376、384.
- [20] Parks R. B. ,Baker P. C. ,Kiser L. ,Oakerson R. ,Ostrom E. ,Ostrom V. ,Percy S. I. ,Vandivort M. B. ,Whitaker G. P. ,Wison R. Consumers as Co – producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations [J]. Policy Studies Journal ,1981 ,9(7) : 1001 ~ 1011.
- [21]John Alford. The Multiple Facets of Co – Production: Building on the Work of Elinor Ostrom [J]. Public Management Review 2014 ,16(3) : 299 ~ 316.
- [22]Warren R. Harlow K. ,Rosentraub M. S. Citizen Participation in Services: Methodological and Policy Issues in Co – production Research [J]. Southwestern Review of Management and Economics ,1982(2) : 41 ~ 55.
- [24]托马斯·库恩. 科学革命的结构 [M]. 金吾伦 ,胡新和 ,译. 北京: 北京大学出版社 2003: 157.
- [25] Stephen P. Osborne. Debate: Delivering Public Services: Are We Asking the Right Questions? [J]. Public Money & Management 2009 ,29(1) : 5 ~ 7.
- [26]Xu Runya ,Sun Qigui ,Si Wei. The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance [J]. Canadian Social Science 2015 ,11(7) : 11 ~ 21.
- [27]包国宪 ,道格拉斯·摩根. 政府绩效管理——以公共价值为基础的政府绩效治理理论与方法 [M]. 北京: 高等教育出版社 2015: 7.
- [28] Guoxian Bao ,Xuejun Wang ,Gary L. Larsen ,Douglas F. Morgan. Beyond New Public Governance: A Value – Based Global Framework for Performance Management , Governance ,and Leadership [J]. Administration & Society , 2013 ,45(4) : 443 ~ 467.
- [29]Fredrika Wiesel ,Sven Modell. From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications For Public Sector Consumerism [J]. Financial Accountability and Management 2014 ,30(2) : 175 ~ 205.
- [30]韩兆柱 ,单婷婷. 网络化治理、整体性治理和数字治理理论的比较研究 [J]. 学习论坛 , 2015 , (7) : 44 ~ 49.
- [31]Jo Barraket ,Robyn Keast ,Craig Furneaux. Social Procurement and New Public Governance [M]. New York: Routledge 2016: 1.
- [32]Carrubbo L , Sarno S. Service Innovation Within New Public Governance Theories E – Platforms as Smart Service Systems for Public Utilities [J]. Social Science Electronic Publishing , 2011: 1 ~ 21.
- [33] Dorothea Jansen ,Insa Pruiskien. The Changing Governance of Higher Education and Research [M]. New York: Springer 2016: 59 ~ 83.

[责任编辑: 薛瑞汉]